



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **KOLOC s. r. o.**, se sídlem Vojtěšská 245, Mýto, zastoupen JUDr. Milanem Dočkalem, advokátem se sídlem Plovární 478/1, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2014, č. j. 862/520/14, 61524/ENV/14, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2019, č. j. 6 A 245/2014 - 49,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem**

[1] Dne 18. 12. 2012 byl vyhotoven závěrečný protokol o kontrolním zjištění v oblasti s nakládání s odpady. Ve správním řízení bylo zjištěno (dle protokolu), že žalobce zahájil návoz materiálu (zeminy a kamení) z prostoru rekonstrukce trati Zbiroh - Kařízek. Původem návozu však mohly být i jiné lokality. Žalobce navezl cca 15.000 m<sup>3</sup> materiálu; obchodní společnost VALCANO s. r. o. do prostoru výstavby protihlukového valu v obytné zóně Mýto - Sladovna navezla cca 5.000 m<sup>3</sup> materiálu. Na základě odběru vzorků z návozu uskutečněného dne 4. 10. 2012 a analýzy provedené Zdravotním ústavem se sídlem v Ústí nad Labem bylo zjištěno překročení limitů stanovených vyhláškou č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále jen „vyhláška o ukládání odpadů“), u těchto škodlivin: arsen (dále jen „As“), olovo (dále jen „Pb“), kadmium (dále jen „Cd“) a polycyklické aromatické uhlovodíky (dále jen „PAU“).

[2] Správní orgán I. stupně uložil žalobci podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, pokutu ve výši 2.700.000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 12 odst. 2 zákona. Porušení zákona se žalobce dopustil tím, že na pozemcích určených k výstavbě protihlukového valu nakládal s odpady (zemina a kamení) v zařízení, ve kterém nakládání s nimi nebylo povoleno, a u kterých bylo zjištěno překročení nejvyšších přípustných koncentrací škodlivin stanovených vyhláškou č. 294/2005 Sb. pro ukazatele As, Pb, Cd a PAU, v rozporu s § 66 odst. 4 písm. b) zákona.

[3] K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání, mimo jiné pro nedostatečné zohlednění údajů o hospodářských a majetkových poměrech žalobce při rozhodování o výši pokuty.

[4] V pořadí druhé rozhodnutí správního orgánu I. stupně uložilo žalobci pokutu ve výši 3.023.000 Kč, bylo k odvolání žalobce zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 6. 2014, č. j. 179/520/14, 12002/ENV/14 a věc byla vrácena k novému projednání, neboť žalovaný uznal za oprávněnou námitku žalobce, že nebyly zohledněny relevantní účetní dokumenty za rok 2013, resp. žalobci nebyla dána možnost, aby je mohl v rámci opakovaného řízení prvního stupně uplatnit.

[5] Správní orgán I. stupně vydal dne 4. 8. 2014 rozhodnutí č. j. ČÍŽP/43/OOH/SR01/1212492.011/14/ZKN, jímž se žalobci ukládá podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech pokuta ve výši 3.023.000 Kč.

[6] V odůvodnění správní orgán zrekapituloval výsledky kontrolní činnosti spolu se závěry obsaženými v závěrečném protokolu o kontrolní činnosti. Celkově bylo na stavbu valu navezeno cca 20.000 m<sup>3</sup> zeminy a kamení, z toho 6 720 kg žalobce vyhodnotil jako objemný odpad, který není pro výstavbu valu vhodný. V tomto rozsahu odpad předal provozovateli skládky Chotětín. Dále správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí uvedl výsledky analýzy čtyř vzorků odebraných z materiálu tvořícího návoz na předmětných pozemcích s tím, že došlo k překročení limitů u škodlivin: As, Pb, Cd a PAU. K názoru žalobce, že byl ohledně kvality naváženého materiálu v dobré víře, když vycházel z informací poskytnutých společností VALCANO s. r. o., správní orgán uvedl, že z dokladů založených ve správním spise vyplývá, že byl informován o kvalitě naváženého materiálu s tím, že tento nesplňuje požadavky vyhlášky. Dále mu muselo být zřejmé, že doložené analýzy nebyly úplné. Kvalitu materiálu, který sám navezl, nekontroloval. Žalobce navíc s odpadem (navezeným materiálem) nakládal na místě, které nebylo k nakládání s odpadem určeno nebo povoleno. V poslední části odůvodnění rozhodnutí se prvostupňový orgán obsáhle zabýval skutečnostmi, které se vztahovaly ke stanovení výše pokuty.

[7] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání.

[8] Žalovaný v napadeném rozhodnutí snížil pokutu z 3.023.000 Kč na 2.700.000 Kč; ve zbytku napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[9] K pokutě žalovaný uvedl, že při rozhodování o její výši nebylo možné opomenout žalobcem předložený důkaz – cenovou nabídku společnosti AZS 98, s. r. o., dle níž by si žalobce mohl opatřit ekvivalentní materiál o ceně 12 Kč za tunu. Při předpokládaném množství 22.000 tun by se tak na jeho straně jednalo o možnou úsporu 264.000 Kč oproti 1.518.000 Kč uváděným správním orgánem I. stupně, tj. o částku 1.254.000 Kč nižší. Celkově by tak žalobce (i po započtení úspory za neuložení předmětného odpadu na skládku) neušetřil částku vypočtenou správním orgánem I. stupně ve výši 3.993.000 Kč, ale pouze částku 2.739.000 Kč. Tato skutečnost přiměla žalovaného k úpravě výše ukládané pokuty na částku 2.700.000 Kč.

[10] Žalobce se neztotožnil se závěry žalovaného a podal správní žalobu.

[11] Městský soud žalobu zamítl.

[12] V napadeném rozsudku zdůraznil, že navezený materiál byl odpadem, u kterého navíc došlo k překročení limitů pro obsah některých škodlivin dle vyhlášky o ukládání odpadů. V řízení nedošlo k namítaným procesním pochybením (porušení dobré víry žalobce, nezákonného neprovedení výslechu svědka a provedení navrhovaných důkazů, neumožnění zástupci žalobce být přítomen při odběru vzorků apod.).

[13] K výši pokuty soud uvedl, že se správní orgány srozumitelně vypořádaly s výslovně stanovenými kritérii pro určení výše pokuty dle § 67 odst. 2 zákona o odpadech. Kromě míry ohrožení životního prostředí, která byla s ohledem na množství uloženého odpadu značně vysoká, přihlíděly při určování výše sankce k možné výši finanční částky, kterou měl žalobce ušetřit využíváním předmětného odpadu oproti situaci, kdyby si pro tentýž účel obstaral řádný stavební materiál, a dále vzaly také v úvahu, jaké finanční prostředky by musel žalobce vynaložit na uložení předmětného materiálu do zařízení k odstranění odpadů. Žalovaný zohlednil cenu za tunu materiálu k budování valu (namísto 69 Kč až 85 Kč pouze 12 Kč), kterou předložil žalobce, a pravidlo, že se protiprávní jednání nemá vyplácet. Uloženou pokutu snížil do výše vypočteného „obohacení se“ žalobce.

[14] Městský soud připomněl, že určení výše pokuty je věcí správního uvážení. Správní soud pak může správní uvážení přezkoumat pouze co do (případného překročení) jeho mezí, nikoliv co do věcného posouzení. Správní orgány dle názoru městského soudu v projednávané věci při ukládání výše pokuty za spáchaný správní delikt nevybočily z mezí a hledisek stanovených zákonem. Výši pokuty určily po náležitém zohlednění majetkových poměrů žalobce.

## **II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a stanovisko stěžovatele**

[15] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti konstatuje, že ačkoliv se úspora na straně stěžovatele (v podobě nákupu materiálu pro budovu protihlukového valu za cenu nižší než jakou uvedly správní orgány) snížila o 1.254.000 Kč, pokuta doznala snížení pouze o 323.000 Kč. Není tedy jasné, na základě jakých úvah správní orgány určily výši pokuty. Rozhodnutí je v tomto ohledu nepřezkoumatelné.

[17] Navezený materiál pocházel z různých zdrojů, je proto zřejmé, že se liší i jeho složení. Výsledky odebraných vzorků proto nelze vztáhnout na celou masu navezeného materiálu.

[18] Pokuta má likvidační charakter. Městský soud sice správně popsal východiska přezkumu likvidačního charakteru ukládaných sankcí, ale nikterak je na posuzovaný případ neaplikoval.

[19] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a odkázal na vyjádření k žalobě a své rozhodnutí.

## **III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem**

[20] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda v daném případě došlo ke splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti

(§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody a v řízení je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Středobodem kasační stížnosti je otázka zákonnosti výše uložené pokuty.

[23] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; č. 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; č. 299/2004 Sb.)]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takřkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Používání výrazu „přiměřenost uložené pokuty“ v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a sankce tedy byla zjevně nepřiměřená.

[24] V projednávané věci správní orgán I. stupně na straně 15 až 22 velmi podrobně zdůvodnil výši ukládané pokuty. Zdůraznil, že stěžovatel se obohatil o 3.993.000 Kč (náklady na koupi materiálu na výstavbu valu a uskladnění odpadu). S ohledem na mezní hodnoty naměřených škodlivin (PAU) snížil sankci o 10 % a odečetl od ní částku 570.000 Kč určenou k nápravě závadného stavu (ohumusení půdy). Zohlednil i další polehčující okolnosti. Sankci uložil ve výši 3.023.000 Kč (vypočtenou částku zaokrouhlil na celé tisíce Kč dolů). Obsáhle se věnoval majetkové situaci stěžovatele, přičemž vzal v potaz rentabilitu tržeb, rentabilitu nákladů, okamžitou likviditu, sestavil tzv. Altmanův model nazývaný také identifikátorem bankrotu či zhodnotil zadluženost a majetek stěžovatele.

[25] Žalovaný snížil výši pokuty na částku 2.700.000 Kč, neboť stěžovatel prokázal, že částka, kterou ušetřil, není 3.993.000 Kč, ale 2.739.000 Kč.

[26] Ačkoliv žalovaný přímo nestanoví, proč pokutu snížil o cca 300.000 Kč, je zjevné, že konečná výše pokuty odpovídá „obohacení se“ stěžovatele ze svého protiprávního jednání, což je logickým důsledkem zohlednění řady polehčujících okolností a pravidla, že se protiprávní jednání nemá vyplácet. Další snížení výše pokuty, požadované stěžovatelem, by již naráželo právě na posledně zmíněné pravidlo (protiprávní jednání by se již mohlo vyplácet) a skutečnost, že materiál byl kontaminován (nacházely se v něm škodliviny v nadlimitním množství), a došlo tak k ohrožení životního prostředí. Pokuta by již, jak správně připomněl žalovaný, neodrazovala

od pokračování v protiprávním jednání či od jeho opakování. Městský soud proto nepochybil, nepřisvědčil-li názoru stěžovatele, že výše uložené pokuty je nepřezkoumatelná.

[27] Stěžovatel namítal, že výsledky selektivně odebraných vzorků nelze vztáhnout na celou masu navezeného materiálu, což je pro určení výše pokuty stěžejní. Městský soud se k této otázce vyjádřil v bodech 42 až 45 odůvodnění napadeného rozsudku. Připomněl, že „*pracovníci, kteří odběr vzorků prováděli, postupovali při odběru velice racionálně a s nejvyšší mírou objektivity. Ve spise jsou založeny fotografie z provádění odběru vzorků s popisem míst, kde k tomu došlo. Proti tomuto dokumentu žalobce v průběhu správního řízení žádné námitky nevznášel.*“ K ohrožení životního prostředí nadto v projednávané věci došlo. Tato skutečnost však na výši uložené pokuty, která odpovídá částce, o kterou se měl stěžovatel „obohatit“, nemá zásadní vliv.

[28] Stěžovatel v průběhu řízení pouze obecně namítal, že výše pokuty je likvidační a poukázal na některé nesrovnalosti ve výpočtu výše svého majetku (záměna brutto a netto hodnoty správním orgánem I. stupně), které však žalovaný zohlednil. Konkrétně však stěžovatel neuvedl, proč by výše pokuty měla být likvidační. Obecná tvrzení stěžovatele nejsou schopna vyvrátit a fakticky ani zpochybnit konkrétní závěry správních orgánů týkající se nelikvidační povahy ukládané pokuty.

[29] Názor městského soudu, který shledal uloženou pokutu v souladu se zákonem, ve světle výše uvedeného plně ob stojí.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[30] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. listopadu 2019

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu